Régie des rentes du Québec

LA SURVEILLANCE DES RÉGIMES DE RETRAITE AU QUÉBEC

UNE NOUVELLE APPROCHE

DÉCEMBRE 1983

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I: Les régimes de retraite: avant-propos 1

CHAPITRE II: La politique de surveillance 4

a) Les bases de la politique de surveillance 5

b) L'application de la politique de surveillance 5

1) L'enregistrement d'un régime 6

2) L'administration courante d'un régime 7

i) La planification financière 7

ii) La perception et la remise des cotisations ... 8

iii) Le placement de la caisse 9

3) La terminaison d'un régime 9

c) Les pouvoirs de la Régie 10

1) Les pouvoirs généraux de la Régie 11

2) Les pouvoirs spécifiques de la Régie 11

i) L'inspection 11

ii) La mainmise 12

iii) La tutelle 12

d) Conclusion 13

CHAPITRE III: La réglementation des placements 14

a) La situation actuelle 14

b) Les propositions 16

1) Normes générales visant les investissements producteurs de revenus 17

2) Prohibition d'acquisition de titres en défaut 18

3) Diversification 18

4) Limite se rapportant au contrôle des corporations 19

5) Placements interdits en fonction de conflits d'intérêt 19

6) Enregistrement des placements 21

7) Localisation des bien-fonds 22

8) Emprunts par le régime 22

d) Conclusion 23

CHAPITRE IV: La politique de financement 24

a) La situation actuelle 24

b) Les fondements d'une politique révisée 26

1) L'objectif global 26

2) Les objectifs spécifiques 27

i) La réalisation des engagements en cas de terminaison 27

ii) L'amélioration des prestations 28

iii) La survie à long terme d'un régime 29

iv) L'équité 30

3) Une politique à trois volets 30

c) La politique de financement 31

1) La solvabilité 31

i) La définition de la solvabilité 31

ii) La vérification de la solvabilité 32

iii) Les responsabilités des intervenants 33

2) La capitalisation 35

i) La minimisation du transfert intergénérationnel 35

ii) La stabilité de coût 35

iii) Le maintien de la solvabilité 38

iv) Les surplus 39

v) Les responsabilités des intervenants 39

3) Les déficits 40

i) La définition des types de déficits 40

ii) Le mécanisme de contrôle sur la création des déficits 40

iii) L'amortissement des déficits initiaux 41

iv) L'amortissement des déficits actuariels et d'amélioration 41

v) L'amortissement des déficits courants 42

vi) La stabilité des versements pour amortir des déficits en fonction de la masse salariale 42

vii) La possibilité d'exception 43

4) Les mesures de transition 43

d) Conclusion 44

CHAPITRE I

LES RÉGIMES DE RETRAITE: AVANT-PROPOS

La Régie des rentes du Québec amorce une consultation auprès des principaux intervenants dans le domaine des régimes de retraite dans le but de susciter des commentaires sur les orientations qu'elle souhaite retenir pour améliorer la surveillance de ces régimes et d'en promouvoir l'existence et le maintien, tel que le prévoit la loi sur les régimes supplémentaires de rentes. En termes plus précis, les révisions s'imposent pour les raisons suivantes:

a) Le Code civil du Québec est présentement en voie de révision, notamment en ce qui a trait à l'administration du bien d'autrui. Ces modifications introduiront dans le Code civil la notion de fiducie et définiront de façon beaucoup plus précise les règles entourant l'administration du bien d'autrui, notamment dans le cadre d'un régime de retraite. La loi sur les régimes supplémentaires de rentes doit s'adapter à cette révision du Code civil.

b) La loi sur les régimes supplémentaires de rentes n'a pas subi de modifications profondes depuis son entrée en vigueur le 15 juillet 1965. Son application, cependant, a occasionné différents problèmes qui, pour la plupart, étaient causés par un encadrement juridique insuffisant des relations qui existent

entre les principaux intervenants, soit l'employeur, le participant, l'administrateur et le ou les professionnels qui sont des conseillers au régime.

c) Au fil des ans les tribunaux ont été appelés à se prononcer sur la validité de certaines dispositions de la loi ou de son règlement général, notamment en ce qui concerne les normes de financement. Certains pouvoirs de la Régie ont été maintenus alors que d'autres ont été jugés "ultra vires" en fonction des dispositions habilitantes de la loi.

d) La Régie désire modifier son mode de surveillance en allégeant le plus possible le fardeau administratif et les frais qu'il représente. Parallèlement, la Régie veut intervenir de façon plus efficace là où les droits des participants sont menacés, principalement lorsqu'un régime traverse une situation financière difficile.

e) La structure de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes doit être repensée et modifiée afin d'accommoder, le cas échéant, les modifications législatives qui seraient nécessaires afin de rendre possible la transférabilité des crédits de rente acquis.

L'objectif général que poursuit la Régie à l'égard des régimes est la protection des droits des participants. Pour atteindre cet objectif, la Régie intervient sur trois plans: la surveillance et le contrôle, la réglementation des placements et, finalement, le financement. Les trois prochains chapitres traitent, dans l'ordre, de ces trois sujets en proposant, pour chacun, une nouvelle politique.

À noter, de plus, que lors de l'élaboration de la nouvelle loi, les ententes de réciprocité avec les législations équivalentes du gouvernement fédéral et des autres provinces seront revues. L'objectif de cette révision sera de s'assurer que tous les participants québécois ont une protection uniforme de leurs droits, tout en minimisant les tracas administratifs pour les régimes comportant des participants dans plus d'une province.

La Régie souhaite connaître le plus tôt possible les commentaires des principaux intéressés à l'égard des propositions formulées dans ce document. En effet, elle compte mettre en place le 1er janvier 1985 ces nouvelles politiques aux termes d'une loi et d'un règlement général qui auront été refondus et réécrits. Tout commentaire sur le contenu de ce document devra donc être transmis, par écrit, à la Régie avant le 1er mars 1984 et adressé de la façon suivante:

Régie des rentes du Québec
Direction générale
Case postale 5200
QUÉBEC (Québec)
G1K 7S9

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE SURVEILLANCE

La protection des droits acquis des participants est l'objectif premier de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes.

La politique de surveillance et de contrôle pratiquée à ce jour est fondée sur une conformité que la Régie doit constater pour enregistrer un régime ou pour maintenir cet enregistrement. Une telle politique ne permet que difficilement à la Régie de découvrir que les droits des intéressés sont en danger car, souvent, l'information pertinente ne lui est pas transmise assez rapidement. Ainsi, l'effort de surveillance est trop important pour certains régimes et insuffisant à l'égard de certains autres où les droits sont menacés.

L'assujettissement de tous les régimes à des contrôles systématiques et uniformes n'apparaît plus aussi nécessaire. La Régie veut maintenant utiliser des moyens plus efficaces pour permettre un repérage rapide des situations difficiles tout en éliminant certaines formalités de la part des administrateurs de régimes qui sont en bonne santé financière et qui respectent les dispositions de la loi.

a) LES BASES DE LA POLITIQUE DE SURVEILLANCE

La surveillance des régimes devrait permettre d'apprécier et d'assurer la qualité de l'administration des régimes. Pour ce faire, la Régie entend poursuivre les objectifs suivants:

- privilégier la surveillance, donc la prévention, par rapport au contrôle;
- accorder plus de latitude aux administrateurs de régimes;
- apporter aide et assistance aux administrateurs de régimes et aux participants;
- intervenir en cas de problèmes réels ou appréhendés;
- favoriser l'implication des participants dans la gestion de leurs régimes:
  - en leur permettant de contrôler, à l'aide d'informations que doit leur fournir l'administrateur du régime, l'état de leurs droits découlant de la participation au régime et la situation générale du régime;
  - en les incitant à participer activement à l'administration du régime; **la Régie est d'avis qu'en vertu de la loi, la participation des salariés à la gestion de leur régime devrait être acquise, si la majorité d'entre eux le demande, sous forme d'une présence au sein d'un Comité de retraite.**

b) L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE SURVEILLANCE

Les critères retenus pour l'élaboration de la politique de surveillance sont:

- la nécessité d'un cadre légal précis;
- la responsabilité de l'administrateur et des conseillers du régime;
- la réduction du contrôle de la Régie;
- le rôle des participants et leur besoin d'information.

En effet, les divers éléments de cette politique indiquent l'importance relative que la Régie accorde à ces critères selon les événements tels: l'enregistrement d'un régime, son administration courante ou sa terminaison.

1) L'enregistrement d'un régime

L'enregistrement d'un régime s'effectue lors de sa mise sur pied ou lorsqu'il est l'objet de modifications. À cet égard, la loi préciserait dorénavant que:

- **les droits minima inscrits dans la loi prévalent sur les dispositions d'un régime, si celles-ci sont moins généreuses;**
- **l'administrateur doit informer par écrit chaque personne admissible ou chaque participant au moins 30 jours avant l'acceptation par la Régie de la requête pour enregistrement d'un nouveau régime ou d'une modification à un régime existant, selon le cas;**
- **l'administrateur doit produire une requête pour enregistrement accompagnée des renseignements et documents requis actuellement, en y ajoutant un certificat de conformité contenant:**
  - **une attestation à l'effet que les dispositions du régime sont conformes à la loi;**
  - **une attestation à l'effet que les dispositions du régime reflètent l'entente intervenue entre l'employeur et ses salariés; et**

- **une attestation à l'effet que, dans les délais prescrits, les personnes admissibles ou les participants ont été informés des dispositions du régime ou des modifications proposées, selon le cas.**

L'enregistrement aurait effet à la date stipulée dans le régime sauf dans le cas d'une modification ayant pour effet de diminuer les droits des participants. La rétroactivité admise serait alors limitée à un mois précédant la date de réception de la requête complète par la Régie.

Lorsqu'un nouveau régime serait mis sur pied et que des cotisations seraient perçues avant l'émission du certificat d'enregistrement, des prescriptions particulières et une surveillance spéciale de la part de la Régie seraient effectuées. L'employeur agirait alors comme administrateur de ce "régime en devenir" et la période entre la date de début d'effet et la date d'enregistrement du régime serait limitée.

2) L'administration courante d'un régime

Dans un ordre logique, il faut d'abord déterminer la cotisation nécessaire, la percevoir, la verser dans la caisse de retraite et l'investir de sorte que les droits accordés par le régime puissent être établis et satisfaits à même les sommes accumulées au cours de la carrière active du salarié.

1) La planification financière

Outre les normes spécifiques devant garantir la solvabilité des régimes et leur capitalisation à long terme

(dont il sera question au chapitre IV de ce document), la **Régie continuera à déterminer, par règlement:**

- **le contenu et la fréquence des rapports à soumettre et le délai pour le faire. À ce titre, la fréquence actuelle serait maintenue;**

- **les personnes habilitées à préparer la planification financière. Dépendant du type de régime, certains professionnels (actuaires, comptables...) continueront d'être désignés comme des personnes habilitées. Cependant, ceux-ci seront spécifiquement responsabilisés envers le régime à cet égard.**

ii) La perception et la remise des cotisations

Pour tout régime comportant une "caisse" le mode proposé impliquerait que toute cotisation passe par l'administrateur pour être versée dans la caisse de retraite du régime peu importe le contrat de gestion de la caisse. De plus, la Régie préciserait que l'administrateur doit fournir annuellement:

à la Régie:

- **une déclaration de renseignements et**
- **des états financiers vérifiés de la caisse de retraite;**

et à chaque participant:

- **un avis indiquant le montant de ses propres cotisations et, pour les régimes à cotisations définies, de celles de son employeur qui ont été perçues et créditées à son compte pour l'année en cause[1].**

---

[1] Les exigences actuelles de la réglementation concernant la divulgation d'information aux participants demeureraient inchangées.

iii) Le placement de la caisse

Les sommes versées à la caisse de retraite sont investies selon une politique qui doit tenir compte à la fois du type et de la durée des placements. En plus des normes spécifiques dont il est question au chapitre III de ce document, d'autres spécifications légales imposeront à l'administrateur de:

- **fournir annuellement à la Régie la liste des placements;**
- **attester la conformité de ces placements aux normes spécifiques applicables aux régimes.**

La Régie entend maintenir l'exigence de production d'une liste des placements à la fin de chaque année financière d'un régime. Ces renseignements devront concorder avec ceux figurant dans les autres rapports financiers soumis. Cependant, la forme de cette liste sera revue pour l'adapter et en simplifier le traitement.

3) La terminaison d'un régime

Globalement, la terminaison, qu'elle soit totale ou partielle, est une modification au régime et elle doit suivre intégralement le processus de l'enregistrement de toute modification. Vu la nature de cette modification, un rapport de terminaison doit être soumis et approuvé par la Régie. Dans le cas d'une terminaison totale, l'administrateur n'est entièrement dégagé de ses responsabilités qu'au moment où tous les crédits de rente ont été acquittés et qu'après en avoir donné une confirmation écrite à la Régie.

Dans le cas d'une terminaison partielle, l'administrateur ne se dégage de ses responsabilités qu'à l'égard des crédits de rente pour lesquels les fonds sortent de la caisse du régime.

La Régie doit s'assurer que la caisse de retraite a satisfait son obligation de garantir, pour tous les participants visés par la terminaison, les crédits de rente accumulés à cette date. Le processus à suivre et le contrôle effectué par la Régie sont explicites dans la loi actuelle et son règlement. Ils demeureraient généralement inchangés.

L'administrateur doit soumettre à la Régie le texte de la modification discontinuant en tout ou en partie le régime. **Il doit, de plus, attester de l'authenticité et de la conformité de la modification et confirmer que les participants visés en ont été préalablement informés.**

c) LES POUVOIRS DE LA RÉGIE

Comme complément à toute politique de surveillance, la Régie doit prévoir des moyens d'intervention et des moyens de recueillir les données nécessaires pour diffuser de l'information aux administrateurs et aux participants.

1) Les pouvoirs généraux de la Régie

La Régie détient certains pouvoirs généraux dont ceux d'obliger la production de certains documents et rapports ayant trait aux dispositions du régime ou à la situation financière de la caisse de retraite et ceux de requérir des rapports additionnels ou complémentaires. De plus, la Régie peut procéder à l'inspection de tout régime lorsqu'elle le juge opportun et enquêter sur toute matière de sa compétence.

La Régie envisage, par ailleurs, de se doter d'un pouvoir nouveau lui permettant d'agir avec plus d'efficacité dans certaines circonstances. Ainsi, la Régie aurait le pouvoir de faire préparer aux frais d'un régime un rapport de planification financière, les états financiers de la caisse de retraite ou la liste des placements, si l'administrateur ne les soumet pas au cours du délai prescrit ou si les documents soumis ne sont pas conformes à la loi.

2) Les pouvoirs spécifiques de la Régie

Ces pouvoirs sont ceux d'inspection, de mainmise et de tutelle.

i) L'inspection

L'inspection sur place peut viser une fonction particulière ou l'ensemble des fonctions de l'administrateur. **Le rôle du personnel d'inspection de la Régie serait de s'assurer de la conformité du régime ou d'aider à ce**

qu'il le redevienne de façon à éviter toute situation où les droits des participants seraient mis en péril. Ce personnel ferait rapport de son travail et recommanderait toute mesure requise, s'il y a lieu.

ii) La mainmise

La mainmise serait un nouveau moyen proposé pour permettre une action plus rapide et moins coûteuse que la tutelle. Il s'agit d'une prise en charge qui pourrait toucher le régime en entier ou uniquement la caisse de retraite du régime. Outre cette flexibilité, la mainmise aurait un caractère temporaire. Elle s'apparenterait à la mise sous séquestre de la loi des banques. Cette gestion temporaire de la Régie se ferait lorsque la protection des droits des participants l'exige.

iii) La tutelle

La tutelle serait réservée aux régimes qui nécessitent qu'un tiers ou la Régie s'implique à plus long terme dans l'administration du régime et détienne tous les pouvoirs de l'administrateur. La tutelle ferait normalement suite à la mainmise si une prise en charge prolongée s'avèrait nécessaire.

d) CONCLUSION

Pour être efficace, la politique de surveillance et de contrôle doit s'appliquer à tout régime visé par la loi. Selon le type de régime, sa taille, la répartition géographique des participants, son contrat de gestion de caisse et la qualité de son administration, la façon d'appliquer le mode de surveillance pourra être plus facile pour certains régimes et plus complexe pour d'autres. Cependant, pour chacun des régimes, la qualité de l'administration des régimes est l'objectif premier recherché par la politique mise de l'avant.

En adoptant cette orientation, la Régie vise à ce que la surveillance qu'elle exerce devienne dynamique et que ses efforts se concentrent à solutionner les problèmes des régimes qui ont le plus besoin d'aide ou de contrôle pour assurer la protection des droits des participants. Agissant ainsi, la Régie désire se rapprocher davantage des employeurs, des administrateurs et des participants de façon à contribuer plus activement à la promotion et au développement des régimes de retraite.

CHAPITRE III

LA RÉGLEMENTATION DES PLACEMENTS

a) LA SITUATION ACTUELLE

La réglementation des placements des régimes de retraite est devenue progressivement lourde et complexe. Cet état de fait engendre une dépense d'énergie importante et coûteuse tant pour l'élaboration de cette réglementation que pour les vérifications requises de la part des administrateurs ou de la part de la Régie. De plus, face à l'évolution rapide des marchés financiers et à l'apparition sans cesse grandissante de nouveaux véhicules financiers, la réglementation risque de devenir rapidement mal adaptée pour ne pas dire, en certains cas, carrément désuète. Enfin, l'encadrement qui est imposé à l'administrateur par la réglementation actuelle des placements conduit à une certaine "déresponsabilisation" de ses actes, surtout dans un contexte où le contrôle prononcé exercé par la Régie sur les placements peut être interprété comme venant cautionner ou désapprouver les gestes des administrateurs selon qu'ils se conforment ou non aux normes de placements établies.

Au niveau plus global de l'environnement financier dans lequel s'insèrent les placements des régimes, il est important de noter que:

1) une partie importante[1] des actifs des régimes est confiée à des gestionnaires institutionnels (sociétés de fiducie ou compagnies d'assurance).

   Ces gestionnaires,

   - ont une expertise des marchés financiers;
   - sont soumis à d'autres types de contrôles gouvernementaux que ceux de la Régie;
   - sont très compétitifs les uns avec les autres; et
   - ont une expérience dans le placement de fonds qui proviennent de régimes de retraite;

2) en ce qui concerne les titres sur le marché des valeurs mobilières, la Commission des valeurs mobilières et les Bourses exercent un contrôle efficace des émissions et transactions de valeurs et des informations qui les accompagnent;

3) il n'appartient pas à la Régie de statuer sur la valeur intrinsèque d'un placement particulier par rapport à un autre dans le cadre de sa réglementation alors que cette valeur peut fluctuer à court terme;

---

[1] Selon les statistiques financières de 1978 publiées par la Régie, la répartition, selon le mode de gestion financière, de l'actif détenu par les québécois dans les régimes non garantis, s'établissait comme suit:

Gestion confiée à	Pourcentage
Compagnie d'assurance	10,8%
Société de fiducie	29,2%
État	18,7%
Mixte	22,4%

4) la réglementation doit permettre aux caisses de retraite de jouer un rôle dynamique dans l'économie et celles-ci doivent constituer une source de fonds accessibles aux différents agents.

De l'avis de la Régie, le diagnostic qui précède milite en faveur de solutions globales favorisant une libéralisation des pouvoirs de prêts et placements des régimes.

b) LES PROPOSITIONS

Dans la recherche d'un nouveau cadre de réglementation des placements, il y a lieu de garder à l'esprit les bases discutées précédemment en ce qui concerne la politique de surveillance.

Étant donné que l'administrateur gère des sommes importantes qui ne lui appartiennent pas, un devoir de prudence s'impose. La loi **prévoierait donc que l'administrateur de la caisse de retraite doit agir en homme prudent familiarisé dans les règles de l'art et investir les actifs de la caisse de façon à maintenir un sain équilibre entre l'optimisation du rendement et la protection du capital et la capacité de satisfaire aux engagements du régime.**

Le second devoir spécifique à la gestion de la caisse existe déjà aux termes de la loi actuelle; ce devoir serait reconfirmé dans la loi compte tenu que, malgré toute la souplesse envisagée, la

réglementation continuera à imposer des normes minimales de placement. **La loi prévoierait donc que l'administrateur doit gérer la caisse de retraite et effectuer le placement de ses actifs conformément aux normes.**

1) Normes générales visant les investissements producteurs de revenus

En vue d'assurer une protection minimale du capital tout en privilégiant une grande souplesse, une partie importante de la caisse devrait être investie dans des titres producteurs de revenus. Afin de concrétiser cette orientation, il sera nécessaire d'en arrêter certaines modalités d'application et, à ce chapitre, les spécifications suivantes sont envisagées:

- **une partie importante de la caisse devrait être investie dans des titres producteurs de revenus; celle-ci serait de l'ordre de 80% à 85% de la valeur comptable de la caisse;**
- **un seuil minimal (exemple: 4%) de rendement sur le capital investi devrait être rencontré afin de qualifier un titre de producteur de revenus, évitant ainsi qu'un revenu nominal infime puisse qualifier un titre;**
- **pour les fins de détermination du rendement d'un titre, le revenu de la dernière année (ou la moyenne des 2, 3 ou 5 dernières années) précédant le test serait utilisé;**
- **l'exigence de production de revenu devrait être appliquée sur une base continue et non seulement à l'acquisition; à cet effet, une attestation triennale serait exigée par la Régie.**

2) Prohibition d'acquisition de titres en défaut

En vue d'éliminer les situations potentiellement dangereuses quant à la sécurité du capital, il serait interdit à l'administrateur de placer des fonds auprès d'une corporation en défaut de payer les dividendes déclarés, s'il s'agit d'actions, ou les intérêts échus, s'il s'agit d'obligations, de débentures ou d'autres titres de créance; il serait également interdit de consentir un prêt à une telle corporation.

3) Diversification

En vue de ne pas exposer indûment la caisse d'un régime à des pertes de capital, la norme de diversification suivante serait retenue.

En général, il ne serait pas permis d'investir plus de 10% de la valeur comptable de l'actif d'un régime dans un même placement[1] sauf,

- si les titres sont émis ou garantis par les gouvernements du Canada ou de l'une de ses provinces, ou par le fonds général d'une compagnie d'assurance;
- si le placement est fait dans un caisse commune, une caisse distincte ou une compagnie de placement dont les investissements sont conformes aux normes applicables aux régimes de retraite;
- si le placement est fait dans les obligations d'une corporation municipale, d'une communauté urbaine ou régionale, ou d'une commission scolaire auquel cas la limite serait portée à 25% de la valeur comptable de l'actif d'un régime.

[1] Selon les termes de l'article 89 du règlement actuel.

4) Limite se rapportant au contrôle des corporations

La règle voulant qu'un régime ne puisse détenir plus de 30% des actions émises par une corporation serait maintenue.

5) Placements interdits en fonction de conflits d'intérêt

La réglementation des placements doit protéger les intérêts des participants contre des situations comportant des dangers pour la sécurité de la caisse.

L'état actuel de la réglementation permet à un régime d'investir dans certains titres de l'employeur. Il faut considérer qu'un régime de retraite est souvent initié par l'employeur, que la continuité du régime est directement liée à celle de l'entreprise et qu'il serait trop restrictif qu'une partie de la caisse ne puisse être investie dans l'entreprise. **La règle qui veut que la caisse de retraite ne puisse être investie à plus de 10% auprès d'une même personne morale trouverait donc son application au placement dans certains titres de l'employeur.**

Les interdictions d'investir ne viseraient que les personnes qui ont un lien de sang ou de subordination avec l'employeur, y compris l'administrateur du régime, ses proches, ses officiers ou employés. Il y aurait lieu également d'englober à ce chapitre les entreprises qui sont sous contrôle des personnes visées sauf s'il s'agit de l'employeur.

La réglementation des placements interdirait donc,

1- quant aux prêts

a) le prêt au conjoint ou à l'enfant de l'employeur;

b) - le prêt aux officiers ou dirigeants de la corporation qui est l'employeur;

- le prêt à l'administrateur du régime ainsi qu'à ses employés;

- le prêt au syndicat ou à l'association représentant les salariés de l'employeur ainsi qu'à leurs officiers ou employés;

c) les prêts aux conjoints ou enfants des personnes visées en b);

d) le prêt à une corporation dont les actions du capital actions comportant le droit d'élire la majorité des administrateurs sont détenues, individuellement ou collectivement, par des personnes visées à a), b), c);

e) le pouvoir de prêter à un participant, sous forme de prêt hypothécaire visant une habitation utilisée principalement pour son usage personnel, serait cependant maintenu.

2- quant aux autres placements

Il serait interdit pour un régime d'investir en actions, obligations ou autres titres de créance d'une corporation dont les actions du capital actions comportant le droit d'élire la majorité des administrateurs sont détenues, individuellement ou collectivement, par des personnes auxquelles il est interdit de prêter, sauf en ce qui concerne les actions, obligations et autres titres de créances de l'employeur.

Dans le cas d'une corporation municipale, d'une communauté urbaine ou régionale ou d'une commission scolaire, celle-ci pourrait investir jusqu'à concurrence de 25% de la valeur comptable de l'actif du régime de ses employés dans ses propres obligations.

3- quant aux commissions, avantages
avantages ou autres considérations

La règle actuelle devrait suffire si on lui ajoute des précisions découlant des conflits d'intérêts déjà énoncés précédemment.

Ainsi, il serait interdit d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, un honoraire, des frais de courtage, une commission, un avantage ou autre considération à l'égard d'un prêt, d'un dépôt, d'un achat, d'un paiement ou d'une vente effectuée par un régime ou pour son compte et ce, pour les personnes suivantes:

a) l'administrateur du régime;

b) l'employeur;

c) un syndicat ou une association de salariés dont les membres participent au régime;

d) un officier ou employé d'une personne ou corporation mentionnée à a), b) ou c);

e) le conjoint ou l'enfant des personnes physiques visées à a), b), c) ou d);

f) une corporation dont les actions du capital actions comportant le droit d'élire la majorité des administrateurs sont détenues individuellement ou collectivement par des personnes physiques visées à a), b), c), d) ou e).

6) Enregistrement des placements

En vue de protéger la sécurité du capital tout en facilitant la gestion des placements, il y aurait lieu d'exiger:

- que tous les dépôts et prêts soient effectués au nom du régime;

- que tous les autres placements soient enregistrés au nom du régime à moins que:

- pour des raisons hors du contrôle de l'administrateur, les placements ne puissent être formellement enregistrés;
- les placements soient enregistrés au nom d'un prête-nom (nominee) préalablement approuvé par la Régie à cette fin; ou
- le fait d'enregistrer les placements au nom du régime entraîne des dépenses indues ou des pertes de revenus, à condition cependant que ces placements soient protégés adéquatement d'une autre façon acceptée par la Régie.

7) Localisation des bien-fonds

L'acquisition de bien-fonds demeurerait restreinte à ceux qui sont situés au Canada.

8) Emprunts par le régime

Afin d'accorder un peu plus de flexibilité, la Régie envisage de permettre aux régimes de contracter des emprunts pour répondre à des besoins de liquidité à court terme. Une limite globale à de tels emprunts serait cependant imposée: une limite correspondant au coût du service courant de l'année en cours pourrait être retenue.

c) CONCLUSION

La nouvelle approche concernant la réglementation des placements rend l'administrateur à la fois plus libre au niveau de la gestion des placements et plus responsable face aux parties qu'il représente.

La Régie, en adoptant une telle orientation, pourra affecter ses ressources de façon plus efficace à la surveillance des droits des participants et à l'assistance aux administrateurs.

La Régie espère que cette nouvelle réglementation, tout en sauvegardant la sécurité du capital, permettra aux régimes de suivre l'évolution des marchés financiers et ainsi maximiser le rendement de leurs actifs.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE FINANCEMENT

Le financement d'un régime comprend l'ensemble des mesures financières prises pour assurer la concrétisation de ses engagements. Ces mesures incluent l'établissement d'une caisse de retraite et la façon de déterminer les entrées de fonds annuelles dans la caisse.

Une précision sur l'utilisation du terme "engagement" s'avère nécessaire pour bien saisir les concepts traités dans ce chapitre. Ce terme, à moins d'indication contraire, fait référence aux engagements du régime sur une base de continuité, c'est-à-dire en contexte d'existence indéfinie du régime.

a) LA SITUATION ACTUELLE

Le contexte actuel est fort différent de celui qui existait lors de l'adoption des normes de financement en vigueur. La poussée inflationniste des années 70 a causé la perte du pouvoir d'achat des rentes, d'où la multiplication des régimes à formule évolu-

tive (salaire final, salaire des meilleures années, etc) et la revalorisation plus ou moins fréquente des prestations des régimes à formule non évolutive.

La politique actuelle est basée sur une approche d'existence indéfinie du régime et se soucie peu de la situation financière résultant lors d'une terminaison de régime. À cet effet, les périodes d'amortissement des déficits sont relativement longues et la possibilité de création de déficits de même que leur amortissement ne dépendent aucunement de la situation financière du régime.

Le contexte inflationniste a aussi un effet au niveau des versements requis pour amortir les déficits. L'exigence de verser un montant uniforme tout au long de la période d'amortissement peut causer un certain déséquilibre lorsque les coûts totaux sont exprimés en pourcentage d'une masse salariale croissante.

Les terminaisons de régimes au cours des dernières années ont causé peu de problèmes si ce n'est le défaut de paiement de certaines contributions (déduites du salaire mais non versées dans la caisse) pour les régimes terminés à cause de la faillite de l'entreprise. Cependant, il faut tenir compte du contexte économique pour apprécier cette situation. En effet, la liquidation des engagements à la terminaison des régimes a été favorisée par la réduction du coût d'achat des rentes résultant des taux d'intérêt avantageux. Cette situation temporaire a permis aux régimes qui se sont terminés de compenser, dans la majorité des cas,

les déficits non amortis. Lorsque cette situation ne prévaudra plus, les droits des participants pourront être affectés si des déficits existent lors de la terminaison.

Les normes actuelles laissent aux professionnels une grande flexibilité quant à la capitalisation des engagements des régimes. Cependant, il importe que certaines de ces normes soient précisées pour éviter que les méthodes utilisées ne correspondent pas aux objectifs visés par la Régie.

b) LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE RÉVISÉE

Dans la recherche d'un nouvel encadrement du financement des régimes, il y a lieu de définir les objectifs que la Régie cherche à atteindre.

1) L'objectif global

L'objectif global concernant le financement des engagements des régimes est de s'assurer que les prestations prévues seront effectivement versées aux participants.

2) Les objectifs spécifiques

1) La réalisation des engagements en cas de terminaison

Cet objectif vise essentiellement à s'assurer qu'en cas de terminaison, un participant recevra les prestations acquises à ce moment.

Pour déterminer les engagements d'un régime en cas de terminaison, il faut tenir compte des dispositions du régime et de la loi. Les droits des participants (et les règles d'acquisition de ces droits) sont souvent différents si le régime poursuit ou termine son existence. L'évaluation de la solvabilité d'un régime s'effectue en fonction de la valeur des prestations acquises en cas de terminaison.

À ce moment-ci, il est important de faire ressortir la différence entre la solvabilité et la capitalisation d'un régime.

Un régime est solvable si la valeur des actifs est au moins égale à la valeur des prestations acquises en cas de terminaison. Ainsi, si un régime se termine, la caisse doit être suffisante pour pourvoir à tous les engagements en cas de terminaison.

La capitalisation des engagements d'un régime est l'accumulation ordonnée d'actifs pendant les années de service d'un groupe de salariés qui, joints aux revenus réalisés

sur ces actifs, sont sensés défrayer toutes les prestations payables à ce groupe au fur et à mesure de leur survenance. La capitalisation présume de l'existence indéfinie du régime.

La solvabilité est un état à un moment donné dans le temps résultant de la méthode de capitalisation utilisée, de l'amortissement des déficits et des règles comptables utilisées.

À noter ici que la Régie a toujours considéré qu'elle devait intervenir pour réglementer à la fois la solvabilité des régimes et leur méthode de capitalisation, particulièrement celle des régimes à formule évolutive; cette intervention s'est effectuée par une réglementation des "normes de solvabilité". Les propositions contenues dans ce chapitre ne font donc que rendre plus explicite l'intervention actuelle de la Régie tant au niveau de la solvabilité des régimes qu'au niveau de la capitalisation de leurs engagements.

ii) L'amélioration des prestations

L'amélioration des prestations implique une augmentation du passif et possiblement une diminution du degré de solvabilité[1]. Comment doit être financé un déficit, s'il s'en produit? Devrait-il être permis? Il semble y avoir ici un conflit entre l'objectif de réalisation des engagements et celui de l'amélioration des prestations.

---

[1] Le degré de solvabilité est le rapport de l'actif du régime sur le passif, le tout dans un contexte de solvabilité.

Il est sans doute préférable d'arriver à un juste équilibre entre ces deux objectifs. La possibilité d'améliorer les prestations d'un régime quitte, dans certains cas, à créer un déficit amortissable sur plusieurs années doit se poursuivre afin de conserver un élément de dynamisme à l'intérieur des régimes. Cependant, de telles améliorations ne devraient pas être effectuées si elles ont toutes les chances de ne pas se réaliser compte tenu du coût de celles-ci et de la solidité financière d'un régime.

iii) La survie à long terme d'un régime

La meilleure protection pour les participants est la continuité du régime; dans cette situation, non seulement les prestations acquises sont protégées mais le participant accumule de nouvelles prestations.

La stabilité du coût d'un régime est un aspect important dans le cadre de cet objectif. Si le coût d'un régime augmente de façon importante de telle sorte qu'un employeur ne puisse plus le supporter, l'existence du régime est mise en cause.

La flexibilité à l'égard de la capitalisation des engagements d'un régime est également un atout pour sa survie à long terme. En effet, une certaine flexibilité permet à un régime d'étaler les conséquences financières de périodes économiques difficiles ou de tout autre facteur défavorable. Cependant, les impératifs de solvabilité d'un régime et de stabilité de ses coûts imposent certaines contraintes à la flexibilité.

iv) L'équité

Tout régime doit viser à utiliser une méthode de capitalisation qui respecte l'équité entre les participants, entre les groupes et entre les générations.

L'équité entre les participants fait référence plus particulièrement au traitement des participants qui quittent un régime par rapport à ceux qui continuent leur participation; par exemple, lorsque s'effectue le transfert de certaines sommes hors d'un régime.

Le transfert intergénérationnel peut être perçu comme le report à une période subséquente d'une partie du coût relatif aux engagements d'un régime pour une année donnée. De cette façon, l'amortissement d'un déficit implique un transfert intergénérationnel. L'objectif n'est pas de les éliminer, mais de les minimiser afin de ne pas hypothéquer outre mesure les futurs participants qui devront possiblement payer la note au moyen d'une rémunération globale diminuée.

3) Une politique à trois volets

Les différents éléments avancés permettent donc de proposer une politique de financement révisée; cette politique se divise en trois volets de façon à tenir compte des différents objectifs.

La solvabilité:

La législation doit préciser le concept de solvabilité et mettre les mécanismes en place pour que les régimes le respectent.

La capitalisation:

La législation doit obliger les régimes à capitaliser leurs engagements en minimisant les transferts intergénérationnels et en favorisant la capitalisation des prestations au fur et à mesure qu'elles sont créditées.

L'amélioration:

La législation doit permettre une dérogation temporaire au respect de l'équité et possiblement à l'état de solvabilité pour l'amélioration des prestations d'une régime.

c) LA POLITIQUE DE FINANCEMENT

1) La solvabilité

Un régime doit être en mesure de rencontrer ses engagements advenant sa terminaison. Les engagements en cas de terminaison tiennent compte de la pleine acquisition des droits pour tous les participants.

i) La définition de la solvabilité

Un régime est solvable lorsque son actif est au moins égal à son passif; ces termes ont le sens suivant:

- l'actif doit être pris à la valeur au marché ou à la valeur de liquidation ou un estimé de ces valeurs si elles ne sont pas disponibles. De plus, la méthode d'évaluation retenue doit permettre d'amoindrir les fluctuations à court terme de l'actif sur cette base;

- le passif est égal à la valeur présente des engagements prévus en cas de terminaison de régime. Les hypothèses doivent aussi s'apparenter à celles qui seraient utilisées advenant cette éventualité.

ii) La vérification de la solvabilité

L'approche avancée impose qu'un régime soit solvable lors de la présentation de toute évaluation actuarielle requise en vertu de la loi.

Toutefois, si un régime n'est pas solvable, c'est-à-dire que l'actif est inférieur au passif, mais que la valeur présente des versements prévus pour amortir les déficits, calculée au taux d'intérêt utilisé pour déterminer la solvabilité, lorsqu'ajoutée à l'actif, est au moins égale au passif, aucun versement supplémentaire n'est requis. Cette latitude permettra l'amélioration des prestations des régimes.

Si la valeur présente des versements précités n'est pas suffisante lorsqu'ajoutée à l'actif pour égaler le passif, la somme manquante devra être versée immédiatement dans la caisse du régime.

Les versements à considérer aux fins de cette vérification de la solvabilité seront les suivants:

- **pour les déficits de toutes sources créés avant l'entrée en vigueur de cette proposition, la totalité des versements à venir;**

- **pour les déficits initiaux créés après l'entrée en vigueur de la proposition, la totalité des versements à venir;**

- **pour tous les autres types de déficits créés après l'entrée en vigueur de la proposition, les versements à venir au cours des cinq années suivant la date de l'évaluation.**

iii) Les responsabilités des intervenants

- l'actuaire

L'actuaire se doit d'appliquer la définition de la solvabilité à la situation particulière de chaque régime selon des critères professionnels. Il doit ainsi pouvoir certifier qu'un régime est solvable selon les normes fixées par la loi, qu'une évaluation selon cette base soit effectuée ou non. En effet, si la situation financière est, de toute évidence, satisfaisante en regard d'une pleine solvabilité, un rapport sommaire présentant les justifications appropriées pourrait remplacer une évaluation formelle.

- la Régie

Dans le cadre de la politique de surveillance énoncée précédemment, la Régie prendrait connaissance des méthodes et hypothèses utilisées dans la vérification de l'état de solvabilité et pourrait demander une révision ou une justification acceptable des bases d'évaluation utilisées. Plus particulièrement, si un montant doit être versé à chaque évaluation actuarielle pour satisfaire aux normes de solvabilité, la Régie pourrait demander que l'actuaire resserre les bases d'évaluation utilisées pour pallier à cette situation.

- l'employeur

Même si une latitude est permise pour l'amélioration des régimes, l'approche avancée consiste à responsabiliser chaque employeur envers le solde non acquitté des déficits lors d'une terminaison. **L'employeur serait garant de toute somme manquante à la caisse d'un régime afin de rendre ce dernier solvable et il aurait à verser sur une période donnée (par exemple, 5 ans) les sommes nécessaires pour acquitter les engagements à la terminaison.** S'il y avait faillite, un tel manque serait considéré à même les autres dettes de l'employeur dans la mesure permise par la législation.

Si un surplus est présent à la terminaison, c'est-à-dire que les actifs sont supérieurs à ceux requis pour acquitter les engagements à la terminaison, l'employeur pourrait en obtenir le remboursement, pourvu qu'une telle

possibilité soit prévue par le régime, comme le prévoit la loi actuelle.

2) La capitalisation

La capitalisation d'un régime fait référence à la méthode utilisée pour déterminer les entrées de fonds dans la caisse.

La méthode de capitalisation utilisée devra posséder les caractéristiques suivantes:

- **une bonne imputabilité des coûts doit être visée afin d'éviter les transferts intergénérationnels; à cet effet, les déficits de toutes sources qui sont une forme de transfert intergénérationnel permise pour des raisons de dynamisme doivent être identifiés et amortis comme il est prévu dans la réglementation;**
- **une stabilité du coût à long terme doit résulter de la méthode utilisée;**
- **la méthode doit faire en sorte que l'état de solvabilité ne se dégrade pas entre deux évaluations régulières.**

1) La minimisation du transfert intergénérationnel

Le transfert intergénérationnel est envisagé dans une perspective de continuité d'un régime. Pour l'éviter, il faut que la méthode de capitalisation fasse en sorte que le coût pour une année donnée soit au moins égal au coût des engagements pris au cours de cette année. **Dans un régime à formule évolutive, les engagements pris au cours d'une année devront tenir compte des projections complètes de salaires.**

Ce coût annuel minimum est le coût déterminé en utilisant la méthode à prime unique et des hypothèses explicites tenant compte des probabilités d'obtention de prestations pour chaque participant.

ii) La stabilité de coût

La variation du coût d'un régime à long terme est influencée par divers facteurs[1], principalement:

- le contexte économique;
- la méthode de capitalisation utilisée;
- la formule de rentes (types de régimes);
- la structure démographique du groupe de participants;
- la maturité du régime.

Les variations causées par l'évolution du contexte économique ne peuvent être évitées. Cependant, l'utilisation d'hypothèses conservatrices permet à tout le moins d'atténuer celles-ci.

Certaines méthodes de capitalisation sont fondées sur le nivellement du coût: les méthodes à prime uniforme. La stabilité du coût à long terme est alors influencée par la moyenne d'âge à l'entrée des participants dans le groupe. Ces méthodes assurent une bonne stabilité de coût dans le temps.

---

[1] Tous ces facteurs ne sont pas nécessairement pertinents pour un régime donné.

Pour les méthodes à prime unique, la stabilité du coût est fortement influencée par la formule de rente et par la structure démographique du groupe de participants. Les paragraphes suivants traitent plus spécifiquement de la stabilité de coût dans les régimes à formule évolutive et à formule non évolutive lorsqu'une méthode à prime unique est utilisée.

a) les régimes à formule évolutive capitalisés selon une méthode à prime unique

Lorsque de pleines projections de salaire sont effectuées, le montant de rente à la retraite crédité annuellement est uniforme à travers le temps pour un individu donné, ce qui a un effet stabilisateur sur le coût d'un régime.

Le coût individuel d'un tel engagement varie selon l'âge, ce qui implique qu'un vieillissement de l'âge moyen d'un groupe produit une augmentation du coût d'un régime. Ce résultat est cependant commun à tous les régimes à prestations déterminées et ne peut être évité.

L'évolution du contexte économique peut causer des variations importantes dans le coût à court terme étant donné que l'engagement projeté doit alors être ajusté. Si des déficits sont ainsi créés, ceux-ci doivent être amortis comme le prévoit la réglementation.

b) les régimes à formule non évolutive capitalisés selon une méthode à prime unique

Les variations de coût de ce type de régime sont moins influencées par l'évolution du contexte économique étant donné que le crédit annuel de rente est déterminé définitivement.

Le vieillissement d'un groupe cause cependant une augmentation de coût plus abrupte que dans le cas des régimes à formule évolutive étant donné que le crédit de rente crédité annuellement augmente aussi avec l'âge en fonction de l'évolution du salaire.

L'expérience actuelle de ces régimes au niveau de la stabilité des coûts s'avère acceptable et ne justifie pas de modifications à la loi actuelle à cet égard.

iii) Le maintien de la solvabilité

Pour les régimes à formule évolutive, la méthode de capitalisation minimum requise produit un coût annuel qui respecte, dans la plupart des cas, l'impératif de solvabilité. En effet, la solvabilité reflète les engagements en cas de terminaison, ces derniers n'incluant presque jamais les projections de salaire.

Pour les régimes à formule non évolutive, ce critère devra être surveillé continuellement étant donné que les engagements sur la base continuité sont à toutes fins près les engagements en cas de terminaison. La capitalisation implique des hypothèses plus conservatrices que la

base solvabilité, mais par contre, elle peut faire intervenir des probabilités de départ pour toutes causes qui ne sont pas présentes dans la détermination de la solvabilité.

iv) Les surplus

La loi actuelle empêche le remboursement des surplus en cours d'existence du régime. Cette situation sera maintenue.

v) Les responsabilités des intervenants

- l'actuaire

L'actuaire choisit une méthode de capitalisation qui répond aux caractéristiques mentionnées dans la réglementation. Il devra certifier que la méthode et les hypothèses utilisées pour la capitalisation sont conformes aux normes.

- la Régie

Dans le cadre de la politique de surveillance, la Régie prend connaissance des méthodes et hypothèses utilisées pour capitaliser un régime et pourrait demander une révision ou une justification acceptable des bases d'évaluation utilisées. Plus particulièrement, si un déficit courant se développe de façon régulière et qu'aucune raison porte à croire que la situation va s'améliorer, la Régie pourrait demander que l'actuaire révise les bases d'évaluation pour pallier à cette situation.

3) Les déficits

L'approche envisagée introduit des changements majeurs tant au niveau de la différenciation des déficits d'après leur origine qu'au niveau de leur amortissement qui pourra varier d'après la situation financière du régime.

i) La définition des types de déficits

Les déficits seraient définis en fonction de leur origine, de la façon suivante:

- **déficit initial: ce déficit ne peut être créé que lors de l'instauration d'un régime en vue de créditer des rentes pour le service passé;**
- **déficit courant: ce déficit survient lorsque des écarts par rapport aux hypothèses utilisées surviennent pour causer un manque d'argent à la caisse par rapport au plan de capitalisation;**
- **déficit actuariel: ce déficit est créé lorsque la méthode de capitalisation ou les hypothèses utilisées sont révisées par l'actuaire;**
- **déficit d'amélioration: ce déficit est créé lorsqu'un régime améliore les prestations accordées à date.**

ii) Le mécanisme de contrôle sur la création des déficits

Sans vouloir empêcher la création de déficits, il est sain de les limiter afin de protéger la situation financière d'un régime et les droits des participants.

Le mécanisme proposé consiste à requérir un paiement immédiat de toute somme nécessaire pour que le degré de solvabilité soit, par exemple, d'au moins 70% en tout temps.

iii) L'amortissement des déficits initiaux

Les déficits initiaux doivent être amortis sur une période maximale de quinze années. Même si le degré de solvabilité est nul à l'entrée en vigueur d'un régime, cette flexibilité est nécessaire pour permettre aux travailleurs âgés lors de l'implantation d'un régime de bénéficier de l'octroi de crédits de rentes pour services passés.

iv) L'amortissement des déficits actuariels et d'amélioration

Lorsqu'un régime s'avère non solvable[1] suite à la création d'un déficit actuariel ou d'amélioration, tel déficit doit être amorti de la façon suivante:

- la somme nécessaire pour amener le degré de solvabilité à 70% (ou tout autre pourcentage retenu) doit être versé immédiatement;
- le solde du déficit doit être amorti sur une période maximale de cinq ans.

Lorsqu'un régime s'avère solvable suite à la création d'un tel déficit la période maximale pour amortir le déficit varierait en fonction du degré de solvabilité résultant après les modifications. Le tableau suivant reproduit un exemple d'échelle graduelle qui pourrait être retenue:

---

[1] Tel que défini précédemment, un régime est solvable lorsque son actif est au moins égal à son passif dans une situation de terminaison.

degré de solvabilité	période maximale en années
100% à 125%	15
125% à 150%	20
150% et plus	25

Cette échelle serait appliquée lors de la détermination d'un déficit. Par la suite, la période prévue pour l'amortissement d'un déficit pourrait être diminuée, mais elle ne pourrait être augmentée.

v) L'amortissement des déficits courants

Les déficits courants devront être amortis sur une période maximale de cinq ans.

Cependant, les déficits courants pourraient être amortis comme les déficits actuariels et d'amélioration. Cette flexibilité serait présente d'autant plus que le degré de solvabilité est élevé.

vi) La stabilité des versements pour amortir des déficits en fonction de la masse salariale

Tous les types de déficits pourraient être amortis par un versement uniforme en pourcentage de la masse salariale estimée lors de la création du déficit.

vii) La possibilité d'exception

Les méthodes collectives à prime uniforme[1] pourraient être utilisées pour la capitalisation des régimes en autant que les déficits initiaux, actuariels et d'amélioration sont identifiés et amortis comme prévu dans la réglementation. Une recommandation spéciale de l'actuaire en regard de la solvabilité devrait accompagner tout rapport utilisant une telle méthode.

Dans le cadre de la politique de surveillance, la Régie pourrait exiger l'utilisation d'une autre méthode pour la capitalisation d'un régime si elle jugeait cette méthode inappropriée dans les circonstances.

4) Les mesures de transition

Des mesures de transition seraient prévues pour faire en sorte que l'impact de l'approche avancée soit équivalent pour les anciens et les nouveaux régimes, en tenant compte de la situation qui prévaut actuellement.

---

[1] Mieux connu sous le terme anglais "aggregate method". Méthode de capitalisation de type "allocation de coût" pour laquelle l'on cherche à établir une prime uniforme dans le futur et dont le calcul est effectué de façon collective pour le groupe.

d) CONCLUSION

L'approche avancée distingue les deux concepts que sont la solvabilité et la capitalisation. Cette distinction est fondamentale dans la poursuite des objectifs présentés et dans l'application de la politique à trois volets qui en découle.

Cette politique amène une protection accrue des droits des participants. De plus, l'amélioration d'un régime s'harmonise avec sa situation financière; elle ne devrait pas mettre en péril la solvabilité du régime.